

Séance de la Commission des affaires étrangères  
du Conseil des Etats du 29 janvier 1972

Annexe 1  
CONFIDENTIEL

Tour d'horizon général \*)

1. Généralités

Les événements en ces derniers mois et ceux prévisibles pour le proche avenir pourraient bien faire que les années 1972 - 1973 seront retenues par les historiens comme les dates d'un changement profond dans le cours de l'histoire du monde. Avant d'aborder les divers chapitres de cette évolution soudaine et surprenante à maints égards, il me paraît utile de jeter un coup d'oeil sur la toile de fond.

Il s'agit, bien sûr, des relations entre les deux super-grands et du facteur nouveau que constitue l'arrivée de la Chine sur l'avant-scène. J'évoque, ce disant, le fameux triangle dont je vous ai entretenu déjà dans un récent passé, qui a mis fin à une longue ère de stabilité dans le bipolarisme. La Chine est encore trop faible dans son développement industriel pour jouer, aujourd'hui déjà, un rôle de premier plan à l'égal des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. Mais sa croissance est rapide - beaucoup plus rapide même que l'avaient prévu les stratèges de Washington et Moscou - et pourrait être accélérée encore à la faveur du rapprochement avec les Etats-Unis, le Japon et éventuellement l'Allemagne de l'Ouest au cas où la politique d'ouverture à l'Est du Chancelier Brandt se révélerait décevante. Ce sont, d'ailleurs, surtout les progrès des armements les plus élaborés et les plus dangereux (fusées et ogives nucléaires) qui alarment actuellement les Soviétiques. Je ne crois pas qu'il faille en conclure qu'il existe à terme une menace sérieuse et précise, de déclenchement d'un conflit sino-soviétique avec recours aux armes atomiques.

---

\*) Cet exposé est également remis aux membres de la  
Commission des affaires étrangères du Conseil national.



- 2 -

Pourquoi, en effet, l'équilibre de la terreur ne serait-il pas, en Asie aussi, un facteur de sagesse et de modération ? Mais le fait demeure que, dès l'instant où la Chine disposera d'un armement nucléaire suffisamment imposant pour neutraliser celui des Russes, elle pourra utiliser pleinement le formidable moyen de pression que constitue sa population innombrable, dynamique et intelligente face au vide sibérien dont on sait qu'il recèle d'immenses richesses non exploitées et fruit de conquêtes de type colonial entreprises jadis par les tsars selon la version de Pékin. Sur ce dernier point, la thèse chinoise repose sur des fondements historiques solides et en pleine harmonie avec les enseignements anti-impérialistes dont Moscou s'est fait, non sans quelque imprudence et une bonne dose de cynisme, le champion.

A cet état de choses s'ajoute un autre élément qui nous est mal connu, mais dont l'importance semble bien être capitale, à savoir: les difficultés économiques soviétiques et leurs conséquences sur le plan politique intérieur. Malgré les efforts les plus divers et le recours à des moyens nouveaux, les Russes ne parviennent pas à résoudre leur problème agricole, bien qu'ils disposent de surfaces arables immenses et en partie très fertiles. Dans une large mesure, il semble en être de même pour la plupart des biens industriels de consommation, produits en quantité insuffisante et de qualité médiocre. Et voici que les aspirations du peuple pour le mieux-être et l'entrée dans la société de consommation se font de plus en plus insistantes - tous les connaisseurs de l'U.R.S.S. font la même observation. Comment résoudre ce problème ? En touchant aux dogmes fondamentaux du marxisme ? C'est évidemment impensable sous peine de commettre le péché majeur de révisionnisme avec le risque d'ébranler tout le système. Un régime fort, peut-être, pourrait songer à l'imposer. Le régime collégial n'est pas assez robuste et sans doute trop divisé pour entreprendre pareille opération chirurgicale.



Il ne reste donc pas d'autre alternative que le rapprochement avec les Occidentaux, et surtout les Etats-Unis. Seuls ils peuvent fournir les céréales qui manquent, les capitaux et la technologie indispensables à une meilleure exploitation des richesses naturelles et au développement de l'industrie de consommation.

Ces circonstances ont mis Washington dans une situation assez confortable que le président Nixon n'a pas manqué d'exploiter et, bien sûr, continuera à exploiter. Les Etats-Unis ont l'avantage de ne pas avoir de litiges majeurs ni avec l'U.R.S.S., ni avec la Chine. Les oppositions idéologiques ne sont ni durables ni insurmontables. La question de Formose est secondaire et trouvera à la longue une solution selon une procédure peut-être déjà arrêtée entre Washington et Pékin à la faveur du dégagement militaire américain en Asie actuellement amorcé. Dans cet ordre d'idée, les pourparlers entre les deux Corées (avec l'approbation de Washington et Pékin) ont peut-être la valeur d'un signe révélateur.

Entre l'union soviétique et l'Amérique, la décision a été prise depuis longtemps déjà de renoncer à un affrontement militaire direct et d'éviter toute intervention dans les conflits touchant des tiers au-delà d'une limite susceptible de provoquer un conflit général. Cette politique dite de coexistence pacifique n'était au fond qu'une politique de prudence et d'attente. A la suite des visites de Nixon, puis de Kissinger à Moscou l'an dernier, visites sur le résultat desquelles le monde est naturellement fort mal renseigné, on peut néanmoins se demander si elles n'ont pas eu pour objectif de mettre en oeuvre une nouvelle politique dépassant largement et en maints domaines les buts connus sous les appellations de "détente" et de "rapprochement". Il est permis de penser qu'on a décidé de transformer la coexistence pacifique en coopération active à long terme, aussi bien sur le plan de l'économie et de la technologie que sur celui de la diplomatie et des affaires militaires



- 4 -

dès la fin du conflit vietnamien. Les indices propres à étayer cette hypothèse sont très nombreux: règlement des affaires allemandes et vietnamiennes et des dettes russes au titre du prêt et bail; attitude au Moyen-Orient; négociations SALT; projet de large accord commercial; entreprise spatiale commune; conférence d'Helsinki et de Vienne (MBFR); et enfin absence de soutien soviétique aux mouvements subversifs d'Amérique latine, etc. (A propos de la conférence MBFR, on sait maintenant qu'elle débutera le 31.1. à Vienne. Il semble certain que les participants sont enfin connus; Etats prévus initialement plus la Roumanie et la Bulgarie.) L'inquiétude de certains alliés des Etats-Unis - surtout de la France - comme la résignation méfiante des pays de l'Est suggèrent aussi que le chemin déjà parcouru est considérable.

Dans cette situation, Washington peut contempler à distance et dans la sérénité la querelle qui oppose les deux empires communistes. Ici il ne s'agit pas d'un différend léger dont, avec le temps, on peut espérer l'apaisement et l'élimination. Le litige est de ceux qui ne pardonnent pas. Il concerne deux énormes puissances ayant plus de 6'000 km de frontière commune et que divisent de très importantes revendications territoriales. Ce genre de conflit est parmi les plus difficiles à résoudre, surtout lorsque les acteurs sont puissants et dotés de régimes autoritaires donnant la priorité aux questions de prestige, après avoir chauffé à blanc le nationalisme de leurs peuples qu'anime d'ailleurs une inimitié traditionnelle. En se tenant à l'écart de cette querelle, en ne cherchant ni à l'apaiser ou à l'arbitrer - ce qui serait d'ailleurs illusoire -, ni à prendre parti pour l'un ou l'autre des antagonistes, l'Amérique, que ce conflit n'affecte pas directement, peut attendre et, forte de son immense puissance militaire et économique, en tirer des avantages divers dont, par exemple, le difficile dégagement militaire d'Asie aux moins mauvaises conditions possibles.



C'est à la lumière de ces considérations que j'aimerais succinctement évoquer quelques problèmes d'actualité.

## 2. Vietnam

Le cessez-le-feu qui vient d'entrer en vigueur - mais pas encore sur le terrain - à la suite d'un accord dont vous connaissez les termes et qui contient nombre d'ambiguïtés, appelle les remarques suivantes:

Il est presque certain qu'un jour l'histoire condamnera tous les acteurs de ce drame interminable dont les tergiversations, faux calculs, arrières-pensées et affirmations gratuites ont bien inutilement prolongé une guerre cruelle sans apporter la victoire à quiconque. Le film des événements de ces dernières semaines est aussi révélateur des méthodes auxquelles les grandes puissances n'hésitent pas recourir quand leur intérêt ou leur prestige est en cause, et avec quel mépris elles traitent leurs petits alliés ou protégés. Nous sommes encore mal renseignés sur les causes véritables qui ont provoqué l'échec de l'accord d'octobre. Il semble bien, cependant, que, persuadé que le gouvernement des Etats-Unis était obligé de se retirer du Sud-Vietnam et d'abandonner son allié, le général Thieu, Hanoi ait préparé, voire déjà ordonné l'occupation immédiate de vastes zones au Vietnam du Sud en vue de l'occupation prochaine de Saïgon et quelques autres cités importantes à la faveur du flottement qui allait provoquer le cessez-le-feu et en vue de mettre les négociateurs de l'accord de paix et de la solution politique devant le fait accompli. Un coup ainsi porté au prestige américain aurait été considérable aux yeux de ses autres alliés asiatiques et le rétablissement de la paix dans l'honneur réduit à l'état de dérision.

La surenchère à laquelle se livrent depuis longtemps Moscou et Pékin à Hanoi leur a interdit d'user de leur influence pour

- 6 -

empêcher la préparation de cette action dans le meilleur style des offensives si coûteuses du Tet et de celle du printemps dernier.

Informé de ce dessein, le président Nixon a réagi de la manière que nous connaissons, en frappant impitoyablement les villes de Hanoï et Haïphon. Moscou et Pékin ne s'attendaient sans doute pas à la violence de cette réaction, mais comme l'un et l'autre souhaitent maintenant la fin de cette guerre, ils ont quasiment obligé les Nord-Vietnamiens à reprendre les négociations comme si rien ne s'était passé. Alors que dans le monde entier cette pénible reprise des hostilités souleva une grande émotion, les prises de position russes et chinoises furent remarquables à la fois par leur modération et aussi par le temps qu'elles mirent à se manifester. Reste à savoir si par ces bombardements, les USA auront obtenu des avantages durables. L'avenir le dira.

L'accord enfin entré en vigueur ne comporte pas d'éléments permettant d'en juger aujourd'hui déjà la portée et les mérites: il s'agit d'un document de compromis ne proclamant la victoire de personne et permettant à chacun, pour le moment du moins, de sauver la face. L'essentiel est de savoir comment il sera appliqué. A cet égard, on peut d'ores et déjà retenir deux hypothèses contradictoires d'ailleurs:

- Les pessimistes pensent que les nordistes et sudistes qui disposent chacun d'un formidable arsenal, reprendront rapidement les hostilités sous une forme ou une autre dans un pays où tout contrôle sérieux est impossible. Il est certain que dans les arrières-pensées de Hanoï, le désir d'unifier le Vietnam par la force demeure ardent. De son côté, Saïgon a pour objectif d'éliminer le Vietcong et de maintenir le régime Thieu dans un Etat sud-vietnamien séparé et restauré dans ses frontières de 1954.



- 7 -

- Or, les deux gouvernements vont avoir un urgent besoin de l'aide extérieure qui risque d'être moins généreuse dès l'instant où ce malheureux pays cessera d'être en vedette sur la scène internationale. Cette froide constatation permet la deuxième hypothèse plus optimiste. En effet, étant donné que Washington, Moscou et Pékin ne veulent plus de cette guerre, il est parfaitement possible qu'ils exigent - ils en ont les moyens - que leur allié mineur joue le jeu et se prête à des solutions de compromis avec la perspective qu'un jour viendra où d'un commun accord l'unité nationale pourra être rétablie.

Un Vietnam réunifié sous la houlette de Hanoï poserait des problèmes nouveaux au monde communiste qui aurait à faire face à une charge énorme que surtout les Russes devraient assumer sans avoir la garantie de pouvoir maintenir le pays en dehors de l'orbite chinoise. Pékin, de son côté, aurait tout à craindre d'une présence soviétique trop marquée. Dans ces circonstances, on peut se demander si, dans l'avenir prévisible, les trois super-grands n'auront pas intérêt à essayer l'établissement d'un statut de type coréen. De la sorte on laisserait aux Etats-Unis une bonne partie de la charge de la reconstruction et surtout chacun des deux rivaux communistes serait sûr que l'autre n'occupera pas un jour la place.

Le peuple vietnamien, dont le désir de paix est sans doute immense, ne se laissera pas facilement remobiliser pour une nouvelle guerre après une accalmie au cours de laquelle le désir du retour au village se manifesterait certainement très fort.

### 3. Moyen-Orient

De divers côtés, on prévoit que ce problème reviendra au premier plan des préoccupations internationales dès la fin du conflit du Vietnam. Tout espoir de trouver une solutions négociée est actuellement nul. L'état de "ni guerre ni paix" paraît insupportable à l'opinion arabe et met en difficultés plus d'un



- 8 -

gouvernement, notamment celui de l'Egypte. Les diverses actions des fedayines palestiniens - attentats terroristes, enlèvement d'avoins, assassinats, etc. - ont discrédité la cause arabe et plutôt renforcé la position israélienne. Les actions de commando sur les frontières israéliennes ont provoqué de fulgurantes représailles qui ont souligné l'inefficacité et la faiblesse des forces armées libanaises et syriennes. Les échecs ont démoralisé les Palestiniens plus divisés que jamais et amené les gouvernements arabes à les neutraliser et les éloigner des zones frontières. Leur armement a parfois été retiré et les ressources financières se sont amenuisées. De plus, ces entreprises désordonnées ont été un sujet de divisions supplémentaires entre Etats arabes.

Les Israéliens ont exploité cette situation sur le plan diplomatique par le refus des négociations Jarring dans le cadre de la résolution votée par le Conseil de sécurité. Les votes défavorables à Israël aux Nations Unies, ainsi que la rupture des relations diplomatiques de quatre Etats africains ont été les seuls succès arabes, encore sont-ils de faible portée pratique. Le problème le plus angoissant, à la longue, pour Israël est le fardeau énorme que lui imposent ses charges militaires, mais ce problème n'est pas encore urgent.

A l'arrière-plan de cette scène, Moscou et Washington jouent leur partie avec la prudence que leur impose une politique visant surtout à éviter un affrontement direct. Il semble que l'un et l'autre veuillent éviter à tout prix la reprise des hostilités et conserver les positions stratégiques ou pétrolières acquises.

Pour les Etats-Unis, Israël est un allié solide et efficace, ce qui manque aux Soviétiques. Les meilleurs amis arabes de l'Occident sont les riches Etats pétroliers du Golfe persique et le Liban également prospère. Les amis des Russes sont pauvres, démunis, désunis et politiquement instables. Les Egyptiens, qui



auraient voulu se rapprocher des Etats-Unis, après avoir expulsé les conseillers militaires russes, ont subi un échec évident; leur tentative de rétablir par la suite de meilleurs rapports avec Moscou ne semble guère enthousiasmer le Kremlin. C'est là une attitude politique nouvelle et symptomatique des super-grands au Moyen-Orient.

Bref, les Etats-Unis comme l'U.R.S.S. semblent aujourd'hui las d'une politique coûteuse et somme toute peu rentable. Ils ne voudraient pas que le Moyen-Orient porte ombrage à leur politique de rapprochement. Ils ne voudraient pas non plus qu'une nouvelle explosion provoque une situation dangereuse et imprévisible. C'est pourquoi ils prêteraient sans doute volontiers leur concours à toute solution de compromis - fût-elle partielle (réouverture de Suez, par exemple) - propre à promouvoir la paix ou au moins à stabiliser l'état de non-belligérance. Mais rien ne permet d'espérer en ce moment la possibilité de conclure un accord. L'abîme qui sépare non seulement les Arabes des Israéliens, mais encore les Arabes entre eux, est trop profond pour permettre à la raison de triompher. Les hommes d'Etat, voisins d'Israël, qui chercheraient à s'engager sur la voie de la recherche d'un compromis - on cite souvent le roi Hussein et parfois le président Sadate - seraient immédiatement disqualifiés et probablement bientôt renversés. Moscou et Washington connaissent bien cette situation et ne chercheront dès lors pas à compromettre leur prestige en de vaines tentatives. Ils veilleront sans doute que la situation ne se dégrade pas davantage et attendront qu'une occasion propice se présente pour essayer de trouver une solution d'apaisement, même provisoire. D'ailleurs, l'influence qu'exercent les Américains sur les Israéliens et celle des Russes sur les Arabes ne doit pas être surestimée. Israël sait que l'opinion



publique américaine, ainsi que le Congrès lui sont favorables pour diverses raisons. Les Israéliens n'ont dès lors pas trop à craindre les pressions éventuelles du Département d'Etat. Les Arabes qui agissent le plus souvent sous le coup de réactions émotionnelles peuvent être des alliés fort indociles et réfractaires à toutes formes de pression. Les Russes après bien d'autres Etats en ont fait l'expérience. C'est pourquoi rien ne permet de croire que le règlement de ce conflit soit prochain. L'expérience vietnamienne a démontré que les petits Etats n'acceptent pas si facilement la houlette de leurs protecteurs et tendent à une politique d'indépendance.

#### 4. Allemagne

Si Washington a laissé le Chancelier Brandt poursuivre son "Ostpolitik", si Moscou a imposé une politique plus souple et conciliante à Honnecker, c'est parce que, de part et d'autre, on a voulu éliminer un point chaud dans les relations Est-Ouest. Bien que les divers accords inter-allemands et quadripartites sur Berlin n'aient fait que clarifier et définir un statu quo ante, une base contractuelle, certes incomplète, a été substituée à des incertitudes propres à donner lieu, à tout instant, à des situations de conflit. Cette sorte de règlement du problème allemand a une portée qui dépasse de beaucoup l'Allemagne. En effet, en permettant la réalisation de ces accords, les Alliés occidentaux ont renoncé à l'objectif qu'ils s'étaient fixé - sans, d'ailleurs, trop y croire et peut-être même sans le souhaiter - à savoir la réunification des deux Allemagnes sur une base démocratique. De leur côté, Moscou et Pankow ont abandonné l'objectif qu'ils avaient poursuivi pendant 25 ans, c'est-à-dire l'étranglement de Berlin-Ouest, considéré comme première étape d'une politique qui aurait ensuite visé à attirer l'Allemagne de l'Ouest dans le giron oriental par le biais d'une politique neutraliste dont la contre-partie aurait été une forme de confédération inter-allemande n'exigeant pas nécessairement la trans-



formation de la R.F.A. en république populaire. Le tournant a été complété par les accords germano-polonais et germano-soviétique et le sera peut-être encore par un éventuel traité de sécurité et de coopération européen si la conférence qu'on prépare à Helsinki réuissit. Tous ces instruments diplomatiques, bien qu'ils ne résolvent pas tous les problèmes, constituent néanmoins une sorte de solution de remplacement à un traité de paix en bonne et due forme avec l'Allemagne, dont la rédaction se heurterait, aujourd'hui encore, à des difficultés insurmontables.

Dans cette affaire, Moscou trouve son compte, parce qu'il aura ainsi les mains plus libres en Asie sans oublier les possibilités de coopération économique avec la R.F.A. Washington pourra de la sorte réduire plus facilement sa présence militaire en Europe, ce que souhaitent et le Congrès et l'opinion publique. Les quatre puissances ex-Alliées conservent leurs droits et responsabilités sur l'ensemble du problème allemand, ce qui fait que ni la R.F.A., ni la R.D.A. ne sont des sujets de droit international à part entière.

## 5. Europe

La Construction de l'Europe a pris un nouveau souffle à la suite de la disparition de la scène politique du Général de Gaulle. Elle s'est élargie et a esquissé de nouvelles étapes lors de la conférence au sommet des Neuf en octobre dernier.

L'attitude anglaise a été une surprise. Loin d'essayer de faire sauter la C.E., comme l'en accusaient les Gaullistes, ou d'agir en qualité de cheval de Troie américain, elle s'est révélée résolument européenne et semble vouloir favoriser la consolidation et le développement d'institutions politiques avec le zèle du néophyte disent certains observateurs.



L'attitude de la France ou plus exactement celle du président Pompidou est assez mystérieuse. Le Chef de l'Etat français est maître dans l'art de garder ses pensées profondes pour lui. Il semble cependant que ses vues sont beaucoup moins, disons, nationalistes que celles de son prédécesseur. Il est certainement avant tout un réaliste pragmatique avec un penchant pour la prudence et le conservatisme. Dès lors, les prochaines élections législatives auront une importance vraisemblablement capitale. On prévoit généralement que le parti gaulliste et surtout son aile orthodoxe subiront un échec qui favorisera une orientation plus centriste, c'est-à-dire plus européenne de la politique française. Dans la majorité actuelle de fortes tendances européennes ont toujours existé (giscardiens-duhamélistes-Edgar-fauristes et une aile passablement opportuniste composée de gaullistes qui suivaient davantage la personne du Général que ses idées). Les réformateurs qui pourraient occuper éventuellement une position charnière ont des convictions européennes bien connues. Quant à l'Union de la gauche qui remportera certainement un succès important, mais vraisemblablement pas la majorité absolue au Parlement du fait de la loi électorale, elle est profondément divisée sur ce chapitre qui n'a, d'ailleurs, été qu'effleuré dans son programme et ce n'est pas un hasard. Les socialistes de Mitterrand et les radicaux dissidents (tendance Maurice Faure) sont des Européens convaincus, alors que la position de Marchais, en la matière, est proche de celle de Michel Debré. Dès lors, il est bien probable que la France, qui a été le principal obstacle à l'édification d'une Europe structurée, change sa politique et donne une nouvelle jeunesse aux idées de Robert Schumann et Jean Monnet. Cette hypothèse nous paraît d'autant plus vraisemblable que l'Europe commence aussi à redouter sérieusement le tête-à-tête Moscou-Washington, qu'elle a tout lieu de craindre la diminution de la présence militaire des Etats-Unis et qu'elle



- 13 -

se trouve en position de faiblesse - quand elle se présente en pièces détachées - face aux Américains - et aussi aux Russes - dans les négociations financières, commerciales ou politiques et dans les réalisations scientifiques. Londres et Bonn ont fait état publiquement de ces préoccupations. Or, les relations entre la France et l'Angleterre sont bonnes, alors que celles avec la R.F.A. sont excellentes. C'est une raison de plus de supposer que dans l'avenir prévisible, l'Europe progressera plus rapidement que précédemment. D'ailleurs toute l'histoire de notre continent durant ces 25 dernières années a évolué par à-coups. Aux périodes déprimées, marquées par le scepticisme et le piétinement, ont succédé des phases de progrès dynamiques. Le Marché commun est né de l'échec de la C.E.D. Il semble bien que nous soyons au départ d'une nouvelle période dynamique.

---